

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Réflexion sur la nécessaire réorganisation de l'administration pour la mise en place de téléservices

De Vos, Anne; Lobet-Maris, Claire

Published in:

Actes du 12ème Colloque du CREIS Informatique et Société "Téléservices publics. Usages et citoyenneté"

Publication date:

2001

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

De Vos, A & Lobet-Maris, C 2001, Réflexion sur la nécessaire réorganisation de l'administration pour la mise en place de téléservices: Analyse du cas concret de l'introduction de la technologie Intranet dans une administration belge. Dans *Actes du 12ème Colloque du CREIS Informatique et Société "Téléservices publics. Usages et citoyenneté": Paris, 28-30 mars 2001*. CREIS, Paris, p. 145-156.
<<http://www.info.fundp.ac.be/~cita/publications/CREIS2.pdf>>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

0 Réflexion sur la nécessaire réorganisation de l'administration pour la mise en place de téléservices

1 Analyse du cas concret de l'introduction de la technologie Intranet dans une administration belge

Anne De Vos¹ et Claire Lobet-Maris²

¹Anne De Vos (adv@info.fundp.ac.be) est assistante à la faculté de Droit des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix (FUNDP) de Namur pour le DES en Droit des technologies de l'information et de la communication et chargée de recherches à la Cellule Interfacultaire de Technology Assessment (CITA) aux FUNDP (<http://www.info.fundp.ac.be/~cita>).

²Claire Lobet-Maris (clo@info.fundp.ac.be) est professeur à l'Institut Informatique aux Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix (FUNDP) de Namur et co-directrice de la Cellule Interfacultaire de Technology Assessment (CITA) aux FUNDP (<http://www.info.fundp.ac.be/~cita>).

Résumé

Dans cet article, les auteurs s'interrogent sur la réorganisation du "back office" que nécessite l'introduction des Technologies de l'Information et de la Communication dans les organisations publiques. Pour ce faire, ils s'appuient sur l'analyse du cas de l'implantation d'un Intranet dans une administration en Belgique et sur les efforts de réorganisation qu'elle a suscités. Ils s'intéressent particulièrement à la méthodologie qui a été développée dans le cadre de l'implantation d'un Intranet. Dans une première partie, ils précisent l'importance de la réorganisation du "back office" pour la mise en place de l'administration en ligne. La deuxième partie présente les méthodologies utilisées, notamment la conférence de consensus. Enfin, les auteurs approfondissent dans une troisième partie, les résultats de cette réorganisation et insistent sur les forces et faiblesses de la méthode participative.

Abstract

In this article, the authors underline the reorganisation of the back-office required by the introduction of information and communication technologies in public organisations. In order to stress the main aspects of this reorganisation process, they base this article on the case study of the set up of an Intranet in a Belgian organisation and the reorganisation efforts that it induced. For the set up of this Intranet, the researchers have developed a methodology inspired by the methods of consensus conference used in "traditional" Technology Assessment research. In a first part, they specify the importance of the reorganisation of the back-office of the on-line administration. The second part presents the methodologies used, including the consensus conference. Finally, the authors deepen in a third part the results of this reorganisation and insist on strengths and weaknesses of the participative method.

2 Introduction

Avec la suite des déclarations d'Al Gore et du rapport Bangemann (1994), plusieurs états membres se sont lancés dans de vastes programmes technologiques visant d'une part à la mise en place de nouvelles infrastructures de communication pour les administrations et éventuellement pour les citoyens, et d'autre part à la mise à disposition de téléservices pour les administrés. Nombreux sont ceux qui envisagent l'implantation de téléservices nouveaux offrant de multiples services à valeur ajoutée pour les citoyens sans penser à la nécessaire réorganisation de l'administration pour lui permettre d'offrir ces services. Or, la mise en place de l'administration en ligne conduit à une remise en cause de l'organisation des administrations.

Dans ce contexte, les auteurs souhaitent s'interroger sur la nécessaire réorganisation du "back office" que nécessite l'introduction des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans les organisations publiques. Pour ce faire, les auteurs désirent s'appuyer sur l'analyse du cas de l'implantation d'un Intranet dans une administration en Belgique^[1] et sur les efforts de réorganisation qu'elle a suscités. Cette recherche-action a été réalisée à la demande d'un fonctionnaire dirigeant qui envisageait de recourir à l'implantation d'un Intranet pour résoudre les problèmes de motivation auxquels l'administration était confrontée. Les auteurs montreront que, dans le chef de l'administration, il s'agissait d'implanter un outil supplémentaire sans prendre en compte une quelconque reconfiguration de l'organisation et de ses processus. L'objectif des auteurs est de montrer

comment une transformation technologique s'est muée en une intervention organisationnelle visant une réorganisation du "back office". Dans leur communication, les auteurs feront état de la nécessité des modèles participatifs et des lourdeurs de la mise en œuvre de telles démarches. Ils développeront également les outils utilisés pour mener à bien cette démarche participative.

Ainsi, dans une première partie, les auteurs s'intéresseront à l'examen de la demande du dirigeant et montreront le repositionnement de cette demande technologique vers une intervention organisationnelle. La deuxième partie présentera les méthodologies utilisées. Enfin, les auteurs approfondiront, dans une troisième partie, les résultats de cette réorganisation et insisteront sur les forces et faiblesses de la méthode participative.

3 1. Un terrain à appréhender et une demande d'intervention à analyser

1.1. Présentation du terrain

Cet article trouve son origine dans une recherche menée par la CITA pour le compte d'une Division appartenant à une des Directions générales du Ministère de la Région wallonne (MRW)^[2]. Cette Division est en charge de la gestion et de la surveillance des forêts appartenant aux propriétaires publics (Région wallonne, provinces, communes, CPAS, fabriques d'églises,...), en ce compris la gestion et la surveillance des aspects cynégétiques et halieutiques, de la conservation de la nature et des espaces verts publics.

Pour mener à bien ses missions, la Division est composée d'un siège central (regroupant les services centraux) qui chapeaute un ensemble de directions territoriales (les directions des services extérieurs (D.S.E.)), elles-mêmes divisées en unités territoriales plus petites (les cantonnements), constituées de plusieurs unités de gestion dénommées brigades, elles-mêmes subdivisées en triages. À l'exception du siège central qui est chargé de coordonner l'ensemble de l'administration, ces entités sont réparties sur l'ensemble de la région, chacune étant directement responsable du territoire qui lui est confié. Ainsi, l'ensemble du territoire wallon est couvert par la Division. À côté de ces généralistes, la Division dispose de services de support (par exemples des ouvriers) et d'unités spécialisées (le service de la pêche, un centre scientifique, ...).

1.2. Analyse de la demande d'intervention

Suite à une réflexion menée au sein de la Direction générale responsable de la Division, le fonctionnaire dirigeant a contacté l'équipe de recherche. Cette réflexion a permis de définir différents types de besoins pour l'administration dont un besoin de développement d'une "culture d'entreprise" et un besoin de valorisation des ressources humaines. Pour répondre à ces besoins, le fonctionnaire dirigeant envisageait la mise en place d'un Intranet^[3].

Du point de vue de l'administration, l'Intranet servirait de support à la politique de développement d'une "culture d'entreprise" en permettant aux agents répartis sur l'ensemble du territoire de la région de communiquer entre eux et d'avoir accès à un même corpus d'information alimenté en temps réel. Selon eux, l'Intranet pouvait être également une solution au phénomène de démotivation apparaissant chez un grand nombre d'agents. L'outil était présenté comme un moyen de retisser les liens sociaux entre les agents.

Ainsi, avant d'offrir des téléservices aux administrés, la volonté de l'administration était d'utiliser les TIC dans un but de communication. Il s'agissait d'améliorer les échanges d'information au sein d'une administration territorialisée, avec un impact direct pour les usagers qui bénéficieraient de l'augmentation de la qualité du service supposé en découler. Toutefois la démarche de l'administration n'envisageait pas de repenser l'ensemble de son organisation. Or, cette conception de la technologie bride l'action d'effet levier majeur qu'elle pourrait avoir. Ainsi, face aux nombreux échecs d'implantation de technologies nouvelles dans des organisations, plusieurs auteurs préconisent la mise en place d'une réflexion sur le "back office" de l'organisation permettant non seulement une révision des procédures de travail, c'est-à-dire de la manière dont les administrations travaillent et se coordonnent d'un point de vue opérationnel, mais également une réflexion sur la formation du personnel, sa motivation et ses modes de communication [Jacob et Ducharme 1995]. De même, ils plaident pour la mise en place de méthodologies participatives de la transformation organisationnelle.

1.2.1. Fondements de l'analyse de la demande

Le recours à la technologie pour résoudre des problèmes principalement d'ordre organisationnel est un phénomène connu des praticiens comme des théoriciens des organisations. C'est pourquoi un intervenant, avant d'accepter sa mission d'intervention, doit s'intéresser aux motivations du commanditaire. Comme le proposent Nizet et Huybrechts [1998], la première étape de l'intervention doit être l'analyse de la demande où l'intervenant aide le commanditaire à définir ses objectifs. Toutefois, leur modèle postule que c'est bien aux acteurs de l'organisation, et principalement au commanditaire, de fixer les objectifs de l'intervention.

S'appuyant sur les travaux de l'école de Palo Alto, Nizet et Huybrechts indiquent que la définition des objectifs de l'intervention par le commanditaire se justifie tant d'un point de vue déontologique que d'un point de vue pratique. Les demandes d'intervention sont sous-tendues par des valeurs propres aux acteurs de l'organisation. L'intervenant ne peut y substituer les siennes. En outre, de nombreux auteurs ont souligné l'importance de l'engagement des dirigeants comme facteur critique de succès d'une transformation organisationnelle [CEFRIO 1996].

Par opposition aux objectifs, les moyens à mettre en œuvre restent du seul ressort de l'intervenant. Pour Nizet et Huybrechts [1998], cette option se justifie par le fait que la demande d'intervention du commanditaire fait suite à "des problèmes récurrents par rapport auxquels il utilise des moyens inadéquats qui contribuent à entretenir le problème plutôt qu'à lui apporter une solution".

1.2.2. Une demande technologique

La composante technologique constitue l'essence même de la demande d'intervention. Confronté à une problématique décrite comme une démotivation des membres de l'administration, la solution envisagée par le fonctionnaire dirigeant est le recours aux TICS, un Intranet en l'occurrence. L'attente du commanditaire vis-à-vis du groupe de recherche auquel il fait appel est l'analyse de la faisabilité de cette technologie, et, à terme, sa mise en œuvre. Il y a donc une véritable croyance du commanditaire dans le pouvoir rénovateur des TICS.

Aujourd'hui, l'emploi des TICS est envisagé comme une des pistes prioritaires à explorer pour un responsable d'organisation. Jacob et Ducharme [1995] insistent sur le potentiel majeur d'amélioration que l'introduction de ces technologies peut apporter aux organisations. En effet, elles peuvent avoir un effet positif tant sur la productivité que sur la flexibilité et la qualité des produits ou services. A la suite des déclarations d'Al Gore et du rapport Bangeman en 1994, les réformes des services publics et de simplification administrative entamées à tous les niveaux de pouvoir en Belgique n'ont plus été envisagées sans l'intégration des TICS [De Vos, Henin et Van Bastelaer 2000]. Pour beaucoup, ces technologies peuvent contribuer à rapprocher les administrations de ses clients, supprimer certains dédoublements,... Or, si les discours euphoriques en matière de TICS ne manquent pas, le taux d'échec observé en matière d'implantation technologique (abandon des projets ou coûts cachés importants) est élevé^[4]. Mais, comme l'a très justement souligné F. Pavé [1989], "la technologie ne peut pas aider les hommes à résoudre des problèmes qu'ils n'arrivent pas à résoudre en s'organisant".

L'analyse de la demande du commanditaire révèle d'importants écarts entre les buts "avoués" et les buts "effectifs" de cette intervention. Le rôle de l'intervenant est d'aider le commanditaire à percevoir toutes les dimensions de sa demande et les éventuels problèmes qui en résultent. Ainsi, dans le cas de cette administration, la demande n'est plus uniquement technologique, mais elle est aussi fonctionnelle. En effet, elle a été repositionnée autour de deux axes :

- une première phase de diagnostic organisationnel général de la Division afin de repositionner adéquatement la technologie par rapport aux problèmes réels rencontrés par l'organisation;
- une seconde phase de propositions d'action visant à redéfinir le "back office" d'après le diagnostic général, où l'implantation d'un Intranet ne constitue qu'un des outils éventuels^[5].

Le travail d'analyse a permis une redéfinition de ces objectifs en accord avec les valeurs du commanditaire et celles de l'intervenant. De plus, il a permis à la recherche-action de correspondre au modèle d'intervention en 3 phases (analyse, proposition d'action et accompagnement) préconisé dans la littérature [Nizet et Huybrechts 1998]. Or, la demande initiale était principalement axée sur les propositions d'action et faisait l'impasse sur l'analyse.

4 2. Méthodologie

Avant de présenter les principaux résultats obtenus au cours de cette recherche, nous allons présenter brièvement le cadre conceptuel et les outils méthodologiques qui ont supporté notre travail.

2.1. Le cadre conceptuel

Les objectifs de l'intervention redéfinis par le commanditaire visaient à réaliser un diagnostic organisationnel général de l'administration. De prime abord, des problèmes liés à la coordination de l'organisation apparaissaient dans cette Division de structure territorialisée. C'est pourquoi les outils de diagnostic organisationnel développés par Mintzberg [1982] ont été utilisés pour la réalisation de la première phase de cette intervention. En effet, il fait des mécanismes de coordination le noeud central de ses théories. [Mintzberg 1982].

Cependant, cet auteur a une vision très mécaniste de l'organisation. Il considère ces mécanismes comme des données de l'activité organisée sans en questionner les fondements en tant que "construits" de l'action organisée [Nizet et Pichault 1995]. En outre, dans son étude du pouvoir, il entrevoit les liens entre les variables structurelles et contextuelles et les variables politiques [Mintzberg 1986]. Mais il rejette l'idée d'une construction de ces contraintes du contexte par les acteurs eux-mêmes. Or, une vue plus constructiviste permet de voir que les jeux de pouvoirs qui se développent au sein de l'organisation peuvent à leur tour influencer et façonner la structure d'une organisation et *in fine* la faire évoluer. Cette dialectique entre structures d'organisation et jeux d'acteurs a particulièrement bien été mise en relief dans les travaux de Crozier et Friedberg [1977]. Si les travaux de Mintzberg permettent de bien décrire le terrain organisationnel sur lequel porte notre recherche, les travaux de Crozier nous donne l'occasion, quant à eux, de comprendre que ce terrain n'est pas le fruit du hasard mais bien le produit de l'action des hommes et le lieu de multiples jeux et arrangements qui font le fonctionnement concret de l'organisation. Il s'agit là de deux angles de vue complémentaires et non pas opposables bien que relevant de paradigmes organisationnels très différents.

2.2. Des outils d'intervention : interviews et conférences de consensus

Les chercheurs ont eu recours aux interviews semi-directifs pour la réalisation du diagnostic organisationnel. Un grand nombre d'auteurs ont déjà développé l'analyse qualitative qui sous-tend ces outils, c'est pourquoi nous n'y reviendrons pas. La deuxième phase de la recherche est une phase d'intervention, centrée sur la définition de propositions d'actions. Dans ce cadre, les chercheurs se sont appuyés sur la conférence de consensus, un outil développé dans le cadre du *Technology Assessment* [Fourez 1993] pour l'introduction de technologies nouvelles dans la société^[6].

Si nous avons dû adapter la conférence de consensus aux besoins de notre intervention, nous avons gardé son principe de base à savoir son caractère participatif et son objectif de consensus. Quatre groupes de travail, comprenant 14 acteurs, ont été créés en fonction des niveaux de responsabilité. Ceux-ci devaient respecter une bonne représentativité de la composition de l'administration et des sensibilités tant organisationnelles que politiques présentes dans la Division. Comme le prévoit la méthodologie, chaque groupe a réalisé un travail préparatoire sur la problématique étudiée, c'est-à-dire sur la validation du diagnostic organisationnel et sur des propositions de changements. Sur la base des informations recueillies, les chercheurs ont établi une synthèse comparative mettant en évidence les points de consensus et de controverse des différents groupes. En vue de préparer la conférence de consensus, le groupe de recherche a rédigé différents scénarios sur la base des propositions des différents groupes. Rassemblant tous les groupes de travail pendant une journée, la conférence de consensus avait pour but de discuter des différents scénarios afin d'arriver à des propositions de consensus.

La conférence de consensus va plus loin que la simple communication des objectifs aux acteurs. Elle permet la négociation de ces objectifs, l'identification de la vision que les acteurs ont de l'organisation, les barrières qu'ils ne sont pas prêts à franchir et les propositions qu'ils sont disposés à soutenir.

5 3. Résultats de la recherche

La première phase de cette étude a permis de réaliser un diagnostic complet de la Division. Les acteurs ont pu ainsi disposer d'une image de leur organisation. Cette représentation de l'organisation est une étape essentielle dans le processus de réflexion sur le changement dans le sens où, dans cette administration très territorialisée et fragmentée, rares sont les acteurs qui ont une vision globale du fonctionnement de l'organisation. Au contraire, chacun a une représentation morcelée de l'administration dont les limites correspondent à sa sphère d'activité.

3.1. Diagnostic organisationnel

3.1.1. Quelle configuration pour la Division ?

La configuration principale qui semble régir la Division est la structure divisionnalisée, caractéristique des organisations territorialisées. Toutefois, certains traits la rapprochent de la structure professionnelle. Enfin, étant donné que nous sommes en présence d'une organisation non-autonome, incluse dans un ensemble plus vaste, d'autres caractéristiques la rapprochent de la bureaucratie mécaniste. Nous sommes donc en face d'une configuration hybride [Mintzberg 1982].

- A. Une structure divisionnalisée

La configuration organisationnelle dominante est celle de la structure divisionnalisée, l'administration étant en effet basée sur la division en zones géographiques. La gestion de la nature et des forêts est fortement liée aux territoires couverts et aux particularités locales. Cependant, l'uniformité de gestion qui, en principe, préside à la réalisation des activités de terrain, demande un encadrement important de l'autonomie laissée aux différentes unités territoriales en raison des impératifs d'équité de traitement, caractéristiques des services publics.

Pour fonctionner de manière efficiente, une structure divisionnalisée nécessite un ensemble d'outils de gestion et de coordination qui garantissent l'action cohérente et le contrôle. Dans une administration composée d'unités territoriales, ce type d'organisation repose sur un fort usage de la standardisation des résultats. Or, le diagnostic révèle que, si l'autonomie est réellement concédée aux agents de terrain, l'encadrement de cette autonomie, par un ensemble d'objectifs et de résultats à atteindre, est largement déficitaire. La standardisation des résultats doit être supportée par une tripartite d'acteurs :

- des interlocuteurs du terrain chargés d'intervenir dans la définition des résultats afin de tenir compte de manière suffisamment fine des particularités territoriales;
- un service de contrôle de gestion chargé de veiller au bon déroulement du processus, de la définition des objectifs au traitement des résultats;
- une direction générale chargée de prendre les mesures nécessaires en termes d'allocation et d'affectation des ressources budgétaires et humaines.

Or, l'analyse de terrain montre à l'évidence que la Division souffre d'une absence de rôles clairement identifiés dans la structure pour soutenir ce processus indispensable à son bon fonctionnement. En outre, aucun acteur ne joue le rôle de service de contrôle de gestion.

- B. Des caractéristiques d'une structure professionnelle

Parallèlement aux constats tirés ci-dessus, d'autres éléments d'analyse nous permettent de dire que la structure professionnelle est également présente dans le cas analysé. De nombreuses informations témoignent du fait que nous nous situons dans une organisation à forte tradition de métier : celui de forestier. La formation de ses membres permet à la structure de s'appuyer sur la standardisation des qualifications, un autre mécanisme de coordination défini par Mintzberg. Ils peuvent donc disposer d'une autonomie importante dans la réalisation de leur travail. Mais comme nous l'avons signalé ci-avant, il est important de trouver un juste équilibre entre l'autonomie des opérateurs et l'encadrement par un ensemble d'objectifs.

Outre ce problème, le diagnostic organisationnel montre que la culture du métier de la Division, élément central de son fonctionnement, est affaiblie. L'expansion et la complexification des tâches confiées aux agents de terrain ont des effets importants sur la dilution de la culture de métier. Cette dernière entre en concurrence avec un ensemble de nouvelles activités pour lesquelles les agents n'ont pas été formés et qu'ils ne parviennent dès lors qu'à intégrer très difficilement dans ce qu'ils considèrent être leur métier. Cette situation entraîne des problèmes de frustration et des difficultés de définition de priorités.

- C. Des traits d'une bureaucratie mécaniste

Enfin, du fait de son appartenance à une structure plus large (le MRW), la Division est également empreinte de certains traits de la bureaucratie mécaniste. En tant que service public, tout d'abord, la Division se voit confier une mission particulière par l'Etat qu'elle doit prêter au bénéfice de la société. Ainsi la Division doit pouvoir rendre des comptes à son autorité de tutelle et, *in fine*, à la société. Cet état de fait conduit à une importante formalisation des circuits d'information et de communication au sein de l'administration. Toutes les communications doivent suivre un circuit clairement établi et faire l'objet de notes écrites afin de laisser des traces utiles pour les éventuelles justifications vis-à-vis de l'extérieur. Pour nombre d'agents de terrain, ces circuits administratifs sont ressentis comme trop lourds et trop lents eu égard à leur propre capacité et à leurs critères d'efficacité. Cette formalisation des procédures révèle la nature du mécanisme de coordination dominant dans cette Division. Nous pouvons parler ici de standardisation par les procédures [Mintzberg 1982]

Le deuxième aspect qui tend à rapprocher la Division d'une bureaucratie mécaniste concerne le caractère impersonnel des normes de gestion qui régissent l'allocation des moyens et la gestion du personnel. Ce caractère impersonnel s'explique par le principe d'équité auquel se réfère toute administration publique : équité de traitement du citoyen bien sûr mais aussi équité interne de traitement des fonctionnaires et des départements. Théoriquement, l'objectif est de prémunir les agents contre toute forme d'arbitraire dans les rapports entre supérieurs et subordonnés. Ceci explique que ces règles échappent en grande partie à la Division et relèvent d'un organe externe à la hiérarchie opérationnelle, le MRW.

Ce diagnostic organisationnel permet donc de révéler la présence de traits bureaucratiques dans une administration fortement marquée par la divisionnalisation de sa structure et la professionnalisation de son personnel. Cette position instable au carrefour de trois configurations peut expliquer certaines tensions. Chaque configuration suppose la présence d'éléments de structure pour pouvoir fonctionner, éléments qui peuvent parfois être contradictoires. En outre, des choix relatifs à la structure ont été faits sans toujours avoir à l'esprit les conséquences et contraintes suscitées par une configuration hybride.

3.1.2. Présentation des problèmes révélés par le diagnostic

- A. Un défaut de coordination

Le mécanisme de coordination qui s'impose est celui de la standardisation des procédures. Les principes qui le fondent sont en contradiction avec ceux qui fondent la structure divisionnalisée qui a été identifiée comme la structure dominante. Cette dernière suppose une autonomie de gestion des entités qui composent l'organisation, alors que la standardisation par les procédés vise à supprimer cette autonomie. Dès lors, la standardisation des procédés ne favorise pas la coordination dans une structure divisionnalisée, au contraire. Or, on l'a vu, le caractère territorialisé empêche le sommet stratégique de s'impliquer directement dans la direction et le contrôle opérationnel des agents sur le terrain, et ce tant pour des raisons de "pratiabilité", liées à l'éloignement physique des acteurs, que pour des raisons du niveau de connaissances requises, liées à la spécificité des entités naturelles. Ces deux barrières expliquent la méconnaissance du terrain et de la gestion opérationnelle dans le chef de la hiérarchie.

La standardisation des procédés mène à une centralisation très poussée du pouvoir de décision et éloigne les décideurs de ceux qui sont affectés par leurs décisions. Dans la Division, cet état de fait conduit à une surproduction de procédures, sous la forme de circulaires. Le caractère uniforme de ces règlements ne tient pas compte des caractéristiques des territoires couverts, c'est pourquoi ils sont jugés inapplicables sur le terrain.

Constatant la non-application des procédures, la réaction de la hiérarchie est d'augmenter le nombre de circulaires, entraînant progressivement la Division dans une sorte de cercle vertueux de la bureaucratie. Plus le nombre de circulaires augmente, moins la base les adopte. On peut expliquer ce phénomène par le concept de la rétroaction positive développée par l'école de Palo Alto pour l'étude du comportement des personnes en interaction [Nizet et Huybrechts 1998]. À l'instar de ces deux auteurs, on peut faire l'hypothèse que les comportements utilisés par la hiérarchie pour solutionner le problème l'entretiennent bien plus qu'ils ne contribuent à le résoudre.

Dans cette administration, du fait de la divisionnalisation, un niveau de la hiérarchie doit jouer leur rôle de courroie de transmission entre le sommet stratégique et la base opérationnelle. Ce rôle devrait revenir aux Directeurs des services extérieurs. Leur position dans la structure leur permettrait d'agréger les objectifs spécifiques et les objectifs généraux en vue de la mise en place du mécanisme de standardisation des résultats. Or, le diagnostic organisationnel montre que le rôle joué par cette entité tend à

être de plus en plus réduit au profit d'un autre niveau de l'organisation, celui des cantonnements. Premièrement, le Directeur des services extérieurs est régulièrement dépassé dans le système de flux d'information. Son rôle se résume souvent à celui d'un simple intermédiaire, voire d'une simple "boîte aux lettres". Deuxièmement, les tâches et les moyens (humains et financiers) dévolus aux directions ne leur permettent pas d'exercer un rôle de fixation et de contrôle des objectifs. Enfin, elles n'ont pas été intégrées dans le plan d'informatisation général de l'administration, et ce, au profit des cantonnements sur qui tout l'effort s'est concentré.

Le défaut de coordination permet de comprendre le sentiment d'isolement ressenti par les agents de terrain et, par là, la démotivation qui gagne la base opérationnelle et qui pose problème pour l'ensemble de l'administration. L'absence de définition des priorités pour l'ensemble conduit les entités à définir leurs propres objectifs, sans tenir compte d'une stratégie d'ensemble. Ainsi, d'une entité à l'autre, la prise en charge d'un même problème diffère. Cet état de fait va à l'encontre des obligations d'équité de traitement que doit respecter cette administration en tant que service public et conduit à une progressive "balkanisation" de la Division.

- B. La mise en place d'un outil de contrôle

Face à une problématique décrite comme une démotivation des membres de l'administration, la solution envisagée par le fonctionnaire dirigeant est technologique. Le diagnostic réalisé indique que le problème central de la Division est le manque généralisé de coordination duquel résulte la démotivation des agents de terrain, la trop forte autonomie du terrain et l'absence de contrôle de la hiérarchie sur sa base. Ce problème de contrôle de la hiérarchie est lié à la maîtrise d'une zone d'incertitude importante de la part des agents de terrain, à savoir la gestion opérationnelle de la nature et des forêts et, par, là des rentrées financières importantes pour les pouvoirs publics.

Ainsi, le diagnostic permet d'identifier un problème politique au sein de l'administration, le but essentiel de l'implantation de l'Intranet est d'offrir à la hiérarchie un outil de contrôle sur sa base. Le travail des chercheurs va permettre au terme de cette analyse un repositionnement adéquat de la demande du commanditaire par rapport aux problèmes réels rencontrés par l'administration. Le but de l'introduction de l'Intranet n'est plus d'augmenter le contrôle de la hiérarchie sur la base, mais d'offrir un outil à une administration divisionnalisée où la coordination fait figure de problème prioritaire.

3.2. Des propositions de consensus

La deuxième phase de la recherche-action a permis une réflexion sur les rôles et missions des différents niveaux de la Division dans l'esprit d'une démarche "bottom up". Grâce à cette expérience, les chercheurs ont également pu relever les forces et faiblesses de la conférence de consensus.

3.2.1. Amélioration de la prise de décision

La conférence de consensus a poussé les acteurs à prendre position sur leur vision et leurs souhaits. Il a donc fourni aux fonctionnaires dirigeants une base d'informations solide en leur présentant l'image que les opérateurs ont de "l'administration future", les changements qu'ils sont prêts à soutenir, les barrières qu'ils ne veulent pas franchir et la faisabilité opérationnelle de certaines propositions. Cet outil permet également à la haute direction de faire un état des lieux des conflits majeurs. Il contribue donc à une prise de décision plus compréhensive de ces enjeux.

La conférence de consensus a favorisé la formulation de propositions qui ont été synthétisées et amendées par l'ensemble des participants. Celles-ci ont servi de base à un projet de plan d'organisation rédigé par les participants eux-mêmes. Ainsi, la démarche a fourni un outil essentiel pour permettre à la Division de conduire sa politique de changement. C'est sur la base de ce document que les changements organisationnels seront implantés au sein de l'administration. Cette démarche s'inscrit pleinement dans le cadre du processus de changement technologique défendu par Jacob et Ducharme [1995].

3.2.2. Changement de paradigme

Dans la gestion du changement qui a été menée au sein de la Division et qui était liée à l'introduction d'une nouvelle technologie, les chercheurs ont veillé à sortir du paradigme technocentriste. Ce dernier ne permet pas une gestion efficace du rapport entre les nouvelles technologies et les ressources humaines [Jacob 1995]. La mise en place de la conférence de consensus a permis de remplacer "la conception extrêmement réductionniste de l'être humain au travail et de le considérer plutôt comme un sujet porteur d'une capacité de développement"[Jacob 1995]. Grâce au travail réalisé en son sein, la Division a amorcé un changement de culture nécessaire pour modifier le comportement des agents et leur permettre de s'intégrer de manière participative dans le changement technologique.

En effet, la conférence de consensus a donné l'occasion à la base opérationnelle de s'exprimer directement sur des enjeux essentiels pour le fonctionnement de la Division et avec des conséquences directes et indirectes sur ses agents. Toutefois, comme le précise Jacob [1995], le succès des méthodes participatives dépend des conditions structurelles à l'intérieur desquelles le personnel a appris à se comporter. Le passage de conditions restrictives du travail à une perspective participative est un processus nécessitant du temps et du soutien.

Dans ce sens, la conférence de consensus a aidé les agents à procéder à de nouveaux apprentissages culturels. Les participants devaient non seulement suivre l'ensemble de la démarche, mais aussi être des porte-parole et des relais de changement

auprès de l'administration. Ils n'étaient plus perçus comme de simples "receveurs" de changements, mais comme des acteurs à part entière. L'objectif de consensus a aidé les participants à dépasser des réactions "égoïstes" pour accéder à une réflexion d'intérêt général. Leur intégration a favorisé leur compréhension des problématiques et a prévenu des réactions de résistance au changement. Ainsi, la conférence de consensus a contribué à la mise en place d'une nouvelle culture au sein de l'administration.

Cette démarche se rapproche de la logique anthropocentrique proposée par Jacob pour le changement technologique. En effet, le groupe d'acteurs impliqués par la mise en oeuvre de la technologie contient plusieurs représentant des personnes qui seront touchées par le changement technologique. La conférence de consensus a également pour objectif de révéler la réalité telle qu'elle est vécue par les acteurs de l'organisation. De plus, la diffusion de l'information est encouragée, de même que le dialogue entre toutes les parties de la Division. Cette approche s'inscrit donc dans ce que Jacob [1995] appelle la collaboration négociée et qui caractérise, selon lui, le paradigme anthropocentrique.

3.2.3. Critiques

Si la conférence de consensus s'avère prometteuse comme outil d'intervention dans les organisations, elle connaît toutefois quelques limites. En effet, tous les acteurs de l'organisation ne peuvent participer au processus de changement. De même, le pouvoir des participants à la conférence de consensus est limité à l'information de la hiérarchie. Cette condition peut amener des frustrations parmi les participants qui ne voient pas leurs propositions réalisées. C'est pourquoi il est crucial de préciser à ces derniers les limites de leur action.

L'intégration des syndicats pose un autre type de problème. Même si la conférence poursuit un caractère essentiellement informationnel, il est délicat d'y intégrer des représentants syndicaux. En effet, leur intégration suppose qu'ils évoquent des propositions de changement dans un contexte informel. Cette situation pourrait porter préjudice à leur action et à la fonction qu'ils occupent. C'est pourquoi on peut penser qu'ils ne doivent pas participer aux conférences de consensus. Le problème n'est pas résolu pour autant, car l'intégration des syndicats au processus de changement d'une organisation doit se faire à un moment où à un autre. Leur arrivée en fin de parcours peut hypothéquer les actions entreprises. Il nous paraît donc urgent d'explicitier les tenants et aboutissants de la démarche de conférence de consensus aux représentants syndicaux, de leur garantir le respect des procédures et de leur proposer une participation à l'avancement des travaux en dehors du cadre de la conférence.

6 Conclusion

Dans cet article, les auteurs ont montré l'intérêt de l'analyse de la demande. De l'objectif d'implantation d'un Intranet, cette analyse a permis de recentrer l'intervention en fonction des problèmes rencontrés par l'organisation. Le besoin de redéfinir le "back office" est apparu aux yeux du commanditaires. Ainsi, ce dernier s'est fixé des objectifs correspondant aux valeurs de l'intervenant qui pouvait dès lors accepter l'intervention. Grâce ce travail, une phase d'analyse a été prévue avant la phase de propositions d'actions qui, au départ, faisait à elle seule l'objet de la demande.

Sur le plan analytique, un diagnostic complet de l'organisation a mis en évidence le défaut de la fonction de coordination dans cette administration décentralisée. Or, dans une structure divisionnalisée, cette fonction de coordination est essentielle entre autres pour assurer que l'administration remplisse ses obligations de service public. À savoir des obligations de cohérence, d'équité, ... Un problème politique a également été identifié au sein de l'administration, à savoir la volonté des fonctionnaires dirigeants d'augmenter leur contrôle sur la base en renforçant le recours à la supervision directe et en supprimant le niveau de la coordination. Ainsi, le diagnostic a permis un repositionnement adéquat de la demande du commanditaire par rapport aux problèmes réels rencontrés par l'organisation. Dès lors, l'objectif de la technologie a été de renforcer la coordination d'une administration divisionnalisée.

Enfin, la force opératoire de la conférence de consensus est apparue dans la phase de propositions d'actions. L'outil utilisé a offert aux dirigeants une base d'information solide sur l'image de "l'administration future" souhaitée par les acteurs internes. Les acteurs ont été intégrés dans une démarche leur permettant de discuter des enjeux de l'organisation et de participer à la mise en place éventuelle de réformes susceptibles d'affecter leur travail directement ou indirectement. Cet outil a non seulement permis de prévenir certains freins au changement et de préparer au mieux les décisions concernant l'organisation, mais il a surtout permis de nouveaux apprentissages culturels. Enfin, la conférence a donné lieu à la rédaction d'un plan d'organisation par les acteurs eux-mêmes qui prévoit un ensemble de propositions de consensus pour "l'administration future".

7 Principales références bibliographiques

ANDERSEN, I. et JAEGER, B., "Danish participatory models. Scenario workshop and consensus conferences : towards more democratic decision-making", in Science and Public Policy, vol. 26, n°5, October 1999, pp. 331-340.

CEFRIO, Renouvellement des services publics et autoroute de l'information : vers un modèle stratégique de transformation et de critères d'aide à la décision, Québec, septembre 1996.

CROZIER, M. et FRIEDBERG, E., L'acteur et le système, Seuil, Paris, 1977.

DE VOS A., HENIN L. et VAN BASTELAER B., "Etat de l'art et discours en matière de Société de l'Information en

- Belgique", in Ubiquité, vol. 6 (à paraître en juin 2000).
- FOUREZ, G., Le Technology Assessment : une version de poche, in Cahiers de la CITA, TA6, décembre 1993.
- JACOB, R., "Les changements technologiques : les paradigmes technocentrique et anthropocentrique", in JACOB, R. et DUCHARME J., Changements technologiques et gestion des ressources humaines. Fondements et pratiques, Gaëtan Morin, 1995, pp. 103-123.
- JACOB, R. et DUCHARME J., Changements technologiques et gestion des ressources humaines. Fondements et pratiques, Gaëtan Morin, 1995.
- MINTZBERG, H., Structure et dynamique des organisations, Les éditions d'organisation, Paris/Montréal, 1982.
- MINTZBERG, H., Le pouvoir dans les organisations, Les éditions d'organisation, Paris/Montréal, 1986.
- NIZET, J. et HUYBRECHTS, C., Interventions systémiques dans les organisations. Intégration des apports de Mintzberg et de Palo Alto, De Boeck Université, Bruxelles, 1998.
- NIZET, J. et PICHAULT, F., Comprendre les organisations. Mintzberg à l'épreuve des faits, Gaëtan Morin Europe, Paris, 1995.
- PAVE, F. L'illusion informaticienne, L'Harmattan, Paris, 1989.

-
- [1] Ce cas a fait l'objet d'une recherche-action menée par la CITA en 1997-2000. Ont participé aux différentes phases de cette recherche Tanguy Ewbank, chargé de recherche à la CITA, Dominique Dieng coordinatrice de recherche à la CITA, Claire Lobet-Maris, co-directrice de la CITA et Agnès Mathieu-Thirion, Directrice du Service des relations extérieures des FUNDP
- [2] La région wallonne est une des trois régions composant l'Etat fédéral belge.
- [3] Un Intranet est un réseau informatique privé utilisant les mêmes protocoles que l'Internet, vers lequel une passerelle peut être prévue, tout en maintenant le caractère privé du réseau via l'emploi de *firewalls*. Cet outil sert de support aux besoins informationnels et de coordination d'une organisation.
- [4] Entre 50% et 75 % [Jacob et Ducharme 1995].
- [5] Une troisième phase va être entamée, elle concerne l'accompagnement des changements préconisés.
- [6] C'est principalement le Danish Board of Technology qui a développé les conférences de consensus. Cf I. Andersen et B. Jaeger ("Danish participatory models. Scenario workshop and consensus conferences : towards more democratic decision-making", in Science and Public Policy, vol. 26, n°5, October 1999, pp. 331-340) et au site : <http://www.ing.dk/tekraad/eng/index.htm>.